

Stadtplanung

Pahl-Weber, Elke; Schwartz, Frank

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Pahl-Weber, E., & Schwartz, F. (2018). Stadtplanung. In *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung* (S. 2509-2520). Hannover: Verlag der ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-55992380>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>

Elke Pahl-Weber, Frank Schwartze

Stadtplanung

S. 2509 bis 2520

URN: urn:nbn:de:0156-55992380



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

Stadtplanung

Gliederung

- 1 Begriff und Aufgaben
- 2 Handlungsfelder und Herausforderungen
- 3 Entwicklung der Stadtplanung und Berufsfeldes
- 4 Arbeitsweise und Akteure der Stadtplanung

Literatur

Die Stadtplanung ist eine querschnittsorientierte Disziplin zur Ordnung, Lenkung und Entwicklung der städtischen aber auch ländlichen Räume. Sie ist die gedankliche Vorwegnahme zukünftigen Handelns, Teil politischer Entscheidungsprozesse, da sie verfassungsrechtlich auf der kommunalen Planungshoheit – die durch Artikel 28 Grundgesetz garantiert wird – basiert.

1 Begriff und Aufgaben

Stadtplanung ist eine fachliche Disziplin, die sich mit der \triangleright *Planung* und Steuerung der räumlichen Entwicklung auf der kommunalen Ebene beschäftigt. Prägend ist der Zukunftsbezug. Sie umfasst alle Tätigkeiten zur vorausschauenden Ordnung und Lenkung der Entwicklung der gebauten Umwelt in städtischen wie auch ländlichen Räumen (\triangleright *Ländliche Räume*) und deren jeweiligen Teilräumen. Die Stadtplanung grenzt sich von einer älteren Disziplin ab, die Ursprung und Teil der Stadtplanung ist: dem \triangleright *Städtebau*. Städtebau bezieht sich auf den gebauten Teil des Stadtraums, Stadtplanung umfasst ergänzend die sozialen, ökologischen und ökonomischen Dimensionen. „Das ordnende Regeln und Koordinieren der räumlichen Verteilung und Verflechtung von Nutzungen sowie der baulichen Erscheinung des Gemeinwesens betrifft die Stadtplanung. Deren Verwirklichung ist der Städtebau“ (Conrads 2000: 6 f.). Zwischen beiden Disziplinen bestehen enge Zusammenhänge und Überschneidungen, die sich einer klaren und deutlichen Abgrenzung entziehen und sich z. B. in ebenfalls gängigen Begriffen wie der städtebaulichen Planung ausdrücken, die sich auf örtliche Gegebenheiten bezieht. Obwohl Stadtplanung den Begriff \triangleright *Stadt* enthält, umfasst die Planung Gemeinden ganz unterschiedlicher Größe, unabhängig davon, ob es sich um Städte handelt. Der Begriff *Stadtplanung* ist insoweit unscharf und im englischen Sprachraum entwickeln sich mehrere neue Begriffe, die auch international angewandt werden, wie *urban design*, *urban planning*, *community planning*, *spatial planning* (Albers/Wekel 2008: 11).

Stadtplanung ist Gegenstand und Teil eines politischen Entscheidungsprozesses, der räumlich die Umsetzung ökonomischer, ökologischer und sozialer Ziele herstellen soll.

Kennzeichnend für die Stadtplanung ist dabei der Prozess des Planens als gedankliche Vorwegnahme zukünftigen Handelns, der jeder einigermaßen rationalen Entscheidung vorausgeht (vgl. Fürst 2008: 22). Dies wird durch einen wissenschaftlichen Bezug der Stadtplanung abgesichert, der in der methodischen Anwendung von Erhebungen, Prognosen (\triangleright *Prognose*) und Methoden der Zielentwicklung seinen Ausdruck findet und durch die Anwendung von Maßnahmen aus dem Bereich der politischen Entscheidungsfindung ergänzt wird, die durch institutionelle und partizipatorische Mechanismen und Regulierungsprozesse gekennzeichnet, aber ebenso durch gestalterisch-kreative Elemente wie räumliche Visionen, Gestaltungskonzepte und -entwürfe geleitet sind (vgl. UN-Habitat 2015).

In Deutschland ist Stadtplanung eng mit der hoheitlich kommunalen Aufgabe der örtlichen Planung verknüpft. Grundlegend ist der Artikel 28 des Grundgesetzes (GG), der die kommunale Planungshoheit garantiert, indem den „Gemeinden [...] das Recht gewährleistet sein [muss], alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“ (Stürer 2006: 11). Damit in Verbindung steht das Bauplanungsrecht, das durch § 2 Abs. 1 Satz 1 des Baugesetzbuches (BauGB) den Gemeinden das Recht gibt, Bauleitpläne, die die Bodennutzung regulieren, in eigener Verantwortung aufzustellen. Das BauGB, das vom Bund als Gesetz erlassen wird, fixiert den bauplanungsrechtlichen Handlungsbereich der Gemeinden und definiert die Aufgaben der kommunalen Stadtplanung, vor allem der \triangleright *Bauleitplanung* im ersten Kapitel zum allgemeinen Städtebaurecht und der städtebaulichen Sanierung im zweiten Kapitel zum besonderen Städtebaurecht (\triangleright *Besonderes Städtebaurecht*). Aufgabe, Begriff und Grundsätze der Bauleitplanung sind in § 1 BauGB festgelegt. Demnach ist es Aufgabe der Bauleitplanung,

„die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe dieses Gesetzbuchs vorzubereiten und zu leiten“ (§ 1 Satz 1 BauGB). Während die Bauleitplanung die städtebauliche Ordnung zur Aufgabe hat, konzentriert sich die städtebauliche Sanierung auf „Maßnahmen, durch die ein Gebiet zur Behebung städtebaulicher Missstände wesentlich verbessert oder umgestaltet wird“ (§ 136 Satz 1 und 2 BauGB). Das Bauplanungsrecht ermöglicht es den Kommunen, der ebenfalls grundgesetzlich geschützten privaten Nutzung des Bodens Schranken und Festlegungen im Interesse der Öffentlichkeit entgegenzusetzen, die den im Baugesetzbuch genannten Zielen und Ansprüchen der Bauleitpläne und der Sanierung des Bestandes entsprechen. Das auf kommunaler Ebene verankerte Bauplanungsrecht wird ergänzt um das ebenfalls für Kommunen verbindliche überörtliche \triangleright *Planungsrecht*, durch das beispielsweise durch Vorgaben der Landes- und \triangleright *Regionalplanung* nach dem Raumordnungsgesetz (ROG) wie auch anderer übergeordneter Fachplanungen Einfluss auf die räumliche Entwicklung genommen werden kann.

Die rechtlichen Vorgaben des Planungsrechtes, insbesondere des Bauplanungsrechtes sind also sowohl Instrument und als auch Rahmen der Stadtplanung und somit eng mit den Inhalten und Prozessen der Disziplin verknüpft.

Damit ist Stadtplanung eine im Kern öffentliche Aufgabe mit ausgeprägter Gemeinwohlorientierung (\triangleright *Gemeinwohl*), die an der Schnittstelle zwischen Fachdisziplin und Politik angesiedelt ist. Sie ist zumeist anwendungsorientiert und widmet sich praktischen Problemstellungen der städtebaulichen Entwicklung zur vorausschauenden Ordnung und Lenkung räumlicher Entwicklung, die in Deutschland dem Leitbild der \triangleright *Nachhaltigkeit* verpflichtet ist.

2 Handlungsfelder und Herausforderungen

Boden als so gut wie nicht vermehrbares Gut (von Landgewinnungen abgesehen, die aber zugleich ein erheblicher Eingriff in den Naturraum sind) ist die zentrale materielle Basis von Stadtplanung. Die Herstellung einer geregelten Bodennutzung als Kernaufgabe der Stadtplanung sieht sich mit einer Fülle von Herausforderungen konfrontiert. Die wichtigsten Herausforderungen für die Stadtplanung gegenwärtig und für die kommenden Jahre sind:

- die demografische Entwicklung mit abnehmenden Bevölkerungszahlen (\triangleright *Demografischer Wandel*) in den meisten europäischen Ländern, wobei mit kleinräumig überaus unterschiedlichen Entwicklungen zu rechnen ist, die in nahem räumlichen Nebeneinander von schrumpfenden und wachsenden Räumen resultieren
- die gesellschaftliche Kohäsion mit sich weiter ausdifferenzierenden Einkommen, Vermögen und Mitteln zum Lebensunterhalt (vgl. ILO 2014)
- die Integrationsfähigkeit der Städte, die durch zunehmende \triangleright *Migration* mehr und mehr gefordert wird (vgl. BMI 2015) (\triangleright *Integration, soziale und ethnische*)
- die Klimaentwicklung, mit der extreme Wetterereignisse einhergehen und die zu lokalen Herausforderungen wie Hitze, Starkregen sowie steigenden Meeresspiegeln führt (vgl. IPCC 2014) (\triangleright *Klima, Klimawandel*)
- die Endlichkeit der fossilen Ressourcen (vgl. BGR 2014)

Stadtplanung

Dynamik und Dimension der Urbanisierungsprozesse (▷ *Urbanisierung*) verdeutlichen die große Herausforderung für den Anspruch der Disziplin, mit wissenschaftlichen Methoden die Entwicklung städtischer Räume und Gemeinden so zu gestalten, dass sie auch den künftigen, nicht genau prognostizierbaren Entwicklungen gerecht werden können. Gleichzeitig stehen urbane Räume weltweit im Fokus einer nachhaltigeren und damit klimagerechteren und energieeffizienteren Entwicklung. Städte sind Orte rapiden Wachstums in den Bereichen Wirtschaft, Landnutzung (▷ *Landnutzungswandel*) sowie Ressourcenverbrauch und somit zentrale Handlungsräume zur Umsetzung einer globalen Klimapolitik – insbesondere zur Reduktion von CO₂-Emissionen. Für das Ziel einer effektiven Nachhaltigkeit unerlässlich ist der Umbau urbaner Systeme von einem Modell des konsumtiven Ressourcenverbrauchs in Richtung eines ressourcenschonenden Kreislaufmodells. Diesbezüglich sind unterschiedliche Bereiche der urbanen Systeme wie die Stadtstruktur, das Transportsystem, die Ressourcenströme und das Governancesystem durch geeignete Maßnahmen zu adressieren. Alle vier Bereiche sind als integriert in Konzepte und Strategien einer nachhaltigen ▷ *Stadtentwicklung* zu behandeln. Die Stadtplanung übernimmt hier eine wichtige Funktion zur Beeinflussung der Nachhaltigkeit in den unterschiedlichen Sektoren (vgl. UN Habitat 2009). Eine Kernaufgabe ist dabei die Entwicklung von integrierten Planungsstrategien, die Infrastrukturentwicklung (▷ *Infrastruktur*), Flächennutzung und ▷ *Raumentwicklung* gemeinsam betrachten. Solche Strategien müssen unterschiedliche Ebenen und Dimensionen des Planungsprozesses im Blick haben, die Integration unterschiedlicher Akteure erreichen und neue, resiliente Bauformen und Infrastrukturen fördern. Die Integration von ökologischen Aspekten in die Planung ist ein zentraler Trend, der sich in den Flächennutzungsplanungen (▷ *Flächennutzungsplan*) ebenso wie im Bauen niederschlägt. Eine ökologisch orientierte Planung wird auch in Zukunft auf vielfältige Weise mit der städtebaulichen Planung verbunden sein müssen.

Die gleichen Anforderungen, die an Planung und Gestaltung neuer Stadt- und Siedlungsstrukturen (▷ *Siedlung/Siedlungsstruktur*) zu stellen sind, gelten auch für den Umbau und die Weiterentwicklung der bestehenden Stadtstrukturen. Daher kommt der Stadtplanung im deutschen und europäischen Kontext auch eine entscheidende Rolle bei der Umsetzung einer nachhaltigen Transformation der Siedlungsstrukturen durch Stadterneuerungs- bzw. Stadtumbaumaßnahmen zu (▷ *Stadterneuerung*; ▷ *Stadtumbau*). Hier besteht die Anforderung an Stadtplanung darin, die bestehenden Städte an die sich ändernden Bedingungen und entsprechend der beschriebenen zentralen Herausforderungen anzupassen. Stadtplanung ist in diesem Zusammenhang Bestandsentwicklung. Hier ist die Zusammenarbeit zwischen den Menschen, die den bestehenden ▷ *Raum* beleben, und denen, die die künftige Gestaltung als Planung betreiben, unerlässlich. Dabei wird deutlich, dass nicht nur die stadtplanerische Zusammenarbeit kommunaler Akteure mit den Bewohnerinnen und Bewohnern erforderlich ist, die das allgemeine Städtebaurecht als frühzeitige Beteiligung bei der Bauleitplanung (§ 3 BauGB) und als „Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen“ (§ 137 BauGB) vorsieht, sondern auch die konkrete Mitwirkung und Mitbestimmung der Bewohnerinnen und Bewohner. Im Gegensatz zur flächenhaften Ausdehnung der Städte in den vergangenen Jahrzehnten, die in erster Linie zu Konflikten mit der Umwelt und deshalb zur Integration der Umweltbelange in den Planungsprozess führte, wird eine nachhaltige Bestandsentwicklung vermehrte Interessenkonflikte zur Folge haben, weil sie sich im Bestand durch Verdichtung, Umbau und Erneuerung von Bau- und Infrastruktur vollzieht.

3 Entwicklung der Stadtplanung und des Berufsfeldes

Stadtplanung ist eine vergleichsweise junge Disziplin, die sich in dem Maße entwickelt hat, wie Konflikte und Ansprüche unterschiedlicher Sektoren und Bedürfnisse in zunehmend komplexer werdenden urbanen Räumen den Bedarf an vorausschauender Regelung erzeugt haben. Wie dargestellt entstand sie aus der älteren Disziplin des Städtebaus, der als Ausdruck von Überlegungen zur städtebaulichen Ordnung so alt ist wie städtische Siedlungen selbst. Ob als Kolonialstädte oder Festungsstädte in der griechischen und römischen Zeit, als mittelalterliche Gründungsstädte oder als Form von Landesausbau und -sicherung – das seit der Antike methodisch angewandte Wissen, Städte zu gründen und damit rechtliche und technische Grundlagen für urbane Entwicklungen zu schaffen, kann als Vorläufer des Städtebaus und der Stadtplanung betrachtet werden, handelt es sich hierbei doch um einen bewussten Akt der vorausschauenden Planung, die sich auf bestimmte Fertigkeiten und Erkenntnisse stützte, mit deren Hilfe Stadtanlagen im Hinblick auf Größe, Umfang und die erwartete Einwohnerzahl systematisch geplant wurden.

In der Neuzeit wurden die bislang in ihren Befestigungen gefangenen Städte um Stadtanlagen ergänzt, deren Errichtung als öffentlicher Städtebau (vgl. Fehl 1992) von Landesfürsten initiiert und durchgeführt wurde. Diese auf häufig geometrisch gestalteten Stadtgrundrissen, Baufluchten und reglementierenden Bauvorschriften beruhenden Erweiterungen bildeten die Grundlage zukünftiger städtebaulicher Planungen, die sich formal sowohl an früheren Idealstadtplanungen als auch an den symmetrisch-axialen Konzepten der barocken Gartenanlagen orientierten. Neben den barocken Stadterweiterungen (▷ *Stadterweiterung*) sind Stadtumbau- und Wiederaufbauplanungen insbesondere nach Brandkatastrophen zu nennen. Die Aufhebung feudaler Ordnungen und die Privatisierung des Bodens im beginnenden 19. Jahrhundert legten den Grundstein für neue, liberale Formen der Stadtentwicklung. Sie wurden begleitet von technischen Innovationen im Transportwesen und Industrialisierungsprozessen. Beide sich gegenseitig bedingenden Prozesse waren Voraussetzungen für rasant wachsende Einwohnerzahlen in den Städten und ihrem Umland. Hatte sich bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts die vormoderne Stadt trotz Aufhebung feudaler Ordnungen relativ langsam entwickelt (vgl. Fehl 1992), wurde in der zweiten Hälfte eine Ausdehnung in der Fläche möglich und notwendig, durch die in wenigen Jahren Städte und Siedlungen einer Größe entstanden, deren Entwicklung bislang Jahrzehnte und Jahrhunderte in Anspruch genommen hatte. Diese beschleunigten Wachstumsprozesse im Laufe des 19. Jahrhunderts erforderten die Regulierung der Stadtentwicklung und führten zur Entstehung der städtebaulichen Planung als moderne Fachdisziplin. Neben dem Instrument der Fluchtlinienplanung und formalen Vorbildern stand für die Disziplin Städtebau vor allem die Integration der Stadttechnik, insbesondere Verkehr und ▷ *Ver- und Entsorgung*, im Vordergrund, die sich in ersten Abhandlungen zum Städtebau niederschlug (vgl. Cerda 1859; Baumeister 1876) und erst im zweiten Schritt durch Fragen der ▷ *Stadtgestalt* ergänzt wurde (vgl. Sitte 1889; Stübben 1890). Die Dynamik der Urbanisierungsprozesse und die dadurch ausgelösten gesellschaftlichen Verwerfungen im ausgehenden 19. Jahrhundert erweiterten die bis dahin rein städtebaulichen Betrachtungen, die auf die Herstellung eines ausschließlich wirtschaftlich, technisch und gestalterisch funktionsfähigen städtischen Raums abzielten, zunächst um Fragen der Gesundheit, in der Folge aber um grundsätzliche Überlegungen hinsichtlich Form und Organisation des sozialen Zusammenlebens in den Städten.

Stadtplanung

Angesichts der aufkommenden Wohnungsproblematik – in England bereits 1848 Gegenstand des Public Health Act – und der damit verbundenen nicht nur hygienischen, sondern auch moralischen und gesellschaftspolitischen Aspekte öffnete sich die städtebauliche Diskussion der Auseinandersetzung mit der übergeordneten, wertorientierten Fragestellung der Art und Weise des gesellschaftlichen Lebens in den Städten. In diesem Kontext wurden städtebaulich-räumliche Betrachtungen ergänzt durch wissenschaftliche Erkenntnisse aus anderen Disziplinen wie der Geographie und der Volkswirtschaftslehre. Neue Modelle für eine Reform der städtischen Entwicklung, wie das von Ebenezer Howard entwickelte Gartenstadtmodell (1898) und die daran anschließenden Gartenstadtbewegungen, setzten weitere Impulse für die Entwicklung einer eigenständigen Disziplin, die die Gestaltung der Städte als Aufgabe der Gemeinwohntwicklung verstand und die öffentliche Interessen über private stellte. Dies schlug sich entsprechend in der baurechtlichen Entwicklung nieder und markierte mit der Einführung der Zonenbauordnung und der Möglichkeit der Enteignung zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung im öffentlichen Interesse den Übergang von einer rein auf die Brandgefahrenabwehr orientierten Bauordnung zu einem umfassenderen Bauplanungsrecht. Mit Beginn des 20. Jahrhunderts verdichteten sich die unterschiedlichen Diskussionslinien zu einer eigenständigen Disziplin des Städtebaus und der Stadtplanung. Raymond Unwin veröffentlichte 1909 das Buch „Town Planning in Practice“. In Deutschland wurde 1904 von Theodor Goecke und Camillo Sitte mit der Monatszeitschrift „Der Städtebau“ ein Fachorgan für die Disziplin etabliert, das sich der künstlerischen Ausgestaltung der Städte gemäß ihren wirtschaftlichen, gesundheitlichen und sozialen Grundsätzen widmete. An verschiedenen Technischen Hochschulen wurde die Städtebaulehre eingeführt (Henrici, TH Aachen 1877; Brix, Genzmer, TH Berlin 1907).

Die weitere Entwicklung im 20. Jahrhundert wurde inhaltlich einerseits von architektonischen und gestalterischen Fragestellungen im Siedlungsbau bestimmt, insbesondere für den in der Weimarer Republik einsetzenden Wohnungsbau, und andererseits von der Forderung einer forcierten funktionalen Gliederung der Stadt, wie es programmatisch in der Charta von Athen 1933 formuliert wurde. Eine Erweiterung der Disziplin um Vorstellungen und Konzepte einer großräumigen Planung und Ordnung neuer Städte über einzelne Siedlungseinheiten hinaus und damit auch der Siedlungsentwicklung im regionalen Maßstab hielt in den 1930er Jahren Einzug in die Planung. Diese durch die nationalsozialistische Siedlungs- und Raumideologie geprägten Ansätze waren durch eine Systematisierung der Städte, ihrer Funktionen und Flächenbedarfe gekennzeichnet, wie sie z. B. Gottfried Feder in seinem Buch „Die neue Stadt“ 1939 vorlegte (vgl. Carsten 2009:126 ff.). In Verbindung mit der bereits 1933 veröffentlichten Theorie der zentralen Orte von Walter Christaller (▷ *Zentraler Ort*), die grundlegend für die ▷ *Raumordnung* werden sollte, entwickelte sich ausgehend von den städtebaulichen Grundlagen des beginnenden 20. Jahrhunderts ein technokratisches Konzept von räumlicher Planung als Verteilungsmechanismus für standardisierte Flächenbedarfe, Funktionen und Ausstattungselemente. Es wurde in Verbindung mit normativen Vorstellungen – ausgedrückt in Leitbildern wie der funktionsgetrennten, der verkehrsgerechten oder der gegliederten und aufgelockerten Stadt (▷ *Leitbilder der Stadtentwicklung*) – in Deutschland Grundlage für die Planung nach dem Zweiten Weltkrieg. Stadtplanung wurde neben den bereits erwähnten inhaltlichen Fundierungen des Weiteren stark geprägt vom deterministischen Denken der Architektur, wobei der „gute Plan“ auf Grundlage von Erfahrungswissen und der Umsetzung technischer Anforderungen und Standards im Vordergrund stand. Darüber hinaus wurde in Westdeutschland nach dem Zweiten Weltkrieg eine intensive Debatte über Inhalte, Leitbilder

und Perspektiven des Aufbaus geführt, die in den Darmstädter Gesprächen gut nachzuvollziehen ist (vgl. Evers 1950; Bartning 1952; Schwippert 1952; Neumark 1954; Vietta 1955; Franzen 1959; Kogon/Sabais 1961).

Mit dem Abschluss des von diesen Konzeptionen geleiteten Wiederaufbaus zu Beginn der 1960er Jahre entwickelte sich Stadtplanung in Deutschland zunehmend als eigenständige Disziplin und löste sich von einem architektonisch geprägten Städtebau. Diese Entwicklung war einerseits die Antwort auf einen konstatierten Mangel an wissenschaftlicher Rationalität, die als Ausdruck des zeitgenössischen Glaubens an die wissenschaftliche Beherrschbarkeit der Welt eine objektiv begründbare Planung gewährleisten sollte (vgl. Sieverts 2009: 17 ff.). Andererseits aber war sie eine notwendige Antwort auf die zunehmend komplexer werdenden Probleme und die damit einhergehenden Konflikte bei der Umsetzung der räumlichen Entwicklung. Sie manifestierten sich in der wachsenden gesellschaftlichen Bedeutung von Fragen des Umweltschutzes und der Endlichkeit der Ressourcen, einem generellen Misstrauen in die Befähigung der staatlichen Verwaltung und dem steigenden gesellschaftlichen Anspruch auf konkrete Beteiligung an der Gestaltung der Umwelt. Diese eigentlich gegenläufigen Prozesse führten zur Etablierung neuer Ansätze wie der integrierten Entwicklungsplanung der ersten Generation als Idee einer umfassenden Steuerung aller gesellschaftlichen und ökonomischen Prozesse und der damit verbundenen Ausdifferenzierung von Fachplanungen, des Weiteren zum Aufbau zuständiger Ämter und Stellen als verantwortliche Träger der Planung in den Kommunen. Damit in engem Zusammenhang stand der Ausbau der raumrelevanten Gesetzgebung (Bundesbaugesetz 1960, Raumordnungsgesetz 1965, Städtebauförderungsgesetz 1971 und Aufnahme der Beteiligungsanforderungen 1976). Mit der Herausbildung der Disziplin entwickelten sich auch selbstständige Studiengänge der Stadt- und Raumplanung (Dortmund 1969, Arbeitsgruppe der Planer an der TU Berlin 1971 und seit 1972 eine eigenständige Ausbildung, Kaiserlautern 1974 etc.).

Hatte sich in dieser Phase die Stadtplanung in Bezug auf ihre strukturelle Verankerung als kommunale Aufgabe etabliert, Instrumente und Verfahren ausgebildet und sich durch die Entwicklung der Studiengänge systematisiert, folgte nach 1975 eine Phase der Ernüchterung in Bezug auf die Steuerungs- und Leistungsfähigkeit der entwickelten Ansätze der Gesamtsteuerung. In diese Phase fiel die Entwicklung des Bestandes als Aufgabe der Stadtplanung. Sie reflektierte ein verändertes Verständnis von *Stadterneuerung* mit einer Abkehr von den Konzepten der Flächensanierung hin zu behutsamen Stadterneuerungskonzepten. Der Erhalt des baulichen Bestandes stand hier ebenso im Vordergrund wie der der sozialen und wirtschaftlichen Strukturen in den zu sanierenden Stadtquartieren. Die Planung und Entwicklung im Bestand band die Stadtplanung weit stärker in die sozialen Prozesse der Produktion von Raum ein und führte zu einem veränderten Selbstverständnis. Nicht mehr die Umsetzung eines systematisch entwickelten Planes besaß Priorität, sondern die Abstimmung und Aushandlung von Plänen und Projekten mit Bewohnerinnen und Bewohnern und die Nutzung von Anreizsystemen, um übergeordnete Ziele in Kooperation mit unterschiedlichen Akteuren umzusetzen (vgl. Selle 1993). Damit erweiterte sich die Disziplin der Stadtplanung um ihre kooperativen und kommunikativen Elemente und Instrumente, wie etwa Quartiersmanagement in den Gebieten der Sozialen Stadt (*Quartier/Quartiersentwicklung*; → *Soziale Stadt*). Gesamtstädtische Planung erhielt in den 1990er Jahren mit den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung und der Integration von landschaftsplanerischen und stadtplanerischen Elementen eine neue Ausprägung. Die *Informelle Planung*, die die formelle Bauleitplanung und Planungen im Bestand nach dem besonderen Städtebaurecht vorbereitete,

Stadtplanung

wurde schwerpunktorientiert, gab den Anspruch der Regelung im Detail für das ganze Stadtgebiet auf und gewährte durch neue Methoden flexibler Stadtplanung unvorhergesehenen Ereignissen mehr Raum.

Mit der Vereinigung von Ost- und Westdeutschland zeichnete sich erstmals in der *▷ Geschichte der Stadtplanung* in Deutschland mit dem Stadtumbau ein neuer Handlungsbereich ab: der Rückbau nicht mehr benötigter Strukturen. Während jenseits der Stadtentwicklungskonzepte in weiten Bereichen zuvor die projektbezogene Planung vorherrschend gewesen war, brachte der Stadtumbau die integrierten stadtplanerischen Konzepte zurück. Um die Notwendigkeit von Rückbau und Aufwertung beurteilen zu können, waren gesamtstädtische integrierte Stadtentwicklungskonzepte erforderlich (*▷ Integrierte Stadtentwicklung*), die auch als Voraussetzung für Verfahren nach dem besonderen Städtebaurecht in selbigem festgeschrieben sind. Damit wurde erstmals ein informeller Plantyp als Vorleistung für eine formelle Planung in das Baugesetzbuch aufgenommen.

Um den komplexen inhaltlichen und methodischen Anforderungen gerecht zu werden, ist die berufliche Ausbildung von Stadtplanerinnen und Stadtplanern heute interdisziplinär angelegt und nutzt Kenntnisse aus verschiedenen, mit dem Raum verknüpften Wissenschaften, beispielsweise Soziologie, Geographie, Ökonomie, Rechtswissenschaften, Philosophie, Politikwissenschaft. Aufbauend auf diesen Kenntnissen sind Fertigkeiten im gestalterischen Entwerfen und konzeptionellen Denken notwendig, um für inhaltliche Anforderungen und räumliche Problemstellungen angemessene Lösungen zu entwickeln. Stadtplanerinnen und Stadtplaner sind als Planer, Forscher, Lehrer, Berater oder Gutachter tätig. Sie erarbeiten Szenarien, bereiten Entscheidungen vor, beraten die Politik, koordinieren, moderieren und integrieren.

4 Arbeitsweise und Akteure der Stadtplanung

Stadtplanung ist ein zentraler Teil eines umfassenderen Systems, durch das Entscheidungen zur Nutzung und Gestaltung gebauter Räume getroffen werden. Dieses System setzt sich aus verschiedenen miteinander in Beziehung stehenden Subsystemen zusammen, dazu gehören vor allem:

- das Rechtssystem, durch das flächenbezogene Eigentumsrechte und staatliche Eingriffsrechte definiert sind,
- das Planungssystem, durch das Pläne und Regulierungen für die Stadtentwicklung entwickelt werden,
- das Verwaltungssystem, das städtische *▷ Dienstleistungen* und Infrastrukturen organisiert,
- der Bodenmarkt, der den Austausch oder Verkauf von Land ermöglicht (*▷ Bodenmarkt/Bodenpolitik*),
- das Steuersystem, über das Steuern erhoben und Einkünfte für staatliche Leistungen erzeugt werden (vgl. Blanco/McCarney/Parnell 2011: 227).

In diesem System agiert die Stadtplanung als koordinierende Vernetzungsdisziplin mit räumlicher Prägung, um Entscheidungen vorzubereiten und abzustimmen, und zwar sowohl vermittelnd in die Subsysteme integriert als auch zwischen den verschiedenen fachlichen Sektoren

der räumlichen Entwicklung sowie zwischen räumlichen Ebenen in einem Planungsprozess. Der Zusammenhang zwischen den räumlichen Ebenen ist konstitutiver Bestandteil der Stadtplanung. Die Planung für Teile der Stadt muss eingebettet sein in Stadtplanung für die gesamte Stadt sowie für stadtregionale Zusammenhänge. Das Bauplanungsrecht hat hier einen deutlichen Auftrag formuliert mit der Aufstellung von Flächennutzungsplänen für die gesamte Stadt, aus dem die Bebauungspläne für Teilräume zu entwickeln sind.

Der Gegenstand der Stadtplanung ist in erster Linie der menschlich genutzte und gestaltete Raum. Für ihre Aufgabe, die Organisation dieser Räume vorausschauend zu planen und zu gestalten, hat die Stadtplanung zwei zentrale Mandate: die Regulierung privater Landnutzungsrechte im öffentlichen Interesse sowie das damit einhergehende Konfliktmanagement und die Definition bestimmter Qualitäten von Räumen in baulicher, funktionaler und sozialer Hinsicht (vgl. Healey 1998: 1-22). Ihre Aktivitäten münden zum einen in Pläne als Ergebnis eines Planungsprozesses. Ob als formeller Bebauungsplan oder als informeller Plan zur Abstimmung und Entscheidungsvorbereitung, der Plan kann als ein Modell gewünschter zukünftiger Funktion, Struktur und Gestalt eines bestimmten Raumes definiert werden (vgl. Albers 1992: 3). Zum anderen obliegt der Stadtplanung die Gestaltung des Planungsprozesses als Instrument des Konfliktmanagements. Dieser ist je nach Planotypus frei oder erfolgt in Anlehnung an die im Baugesetz vorgegebenen Schritte der Bauleitplanung.

Der Beginn eines Planungsprozesses liegt in einer räumlichen Problemstellung, die von verschiedenen Stellen artikuliert werden kann – als politisches Ziel oder durch einzelne Akteursgruppen, als Handlungsaufforderung aufgrund eines städtebaulichen Missstands, als Resultat von Strukturveränderungen oder auch als Folge anderer Planungen. Grundlage der räumlichen Planung ist die Ermittlung von vorhersehbaren Bedarfen, etwa an gewerblichen Bauflächen, Wohnbauflächen, Freizeitangeboten, ökologischen, land- und freiraumplanerischen Maßnahmen, sozialen Maßnahmen im räumlichen Kontext. Die geologischen und naturräumlichen Voraussetzungen für eine Entwicklung in der Stadtplanung sind einzubeziehen. In Transformationsgebieten, etwa bei der Konversion von Industriegebieten oder großen Verkehrsanlagen, sind oft Fragen der Altlastenbeseitigung (▷ *Altlasten*) zu klären, bevor eine neue Nutzungsperspektive umgesetzt werden kann. Auf der Grundlage dieser umfangreichen Planungsprozesse werden Leitlinien in Form von Zielen, Zielbildern und räumlichen Konzepten entworfen. Die somit entstehenden informellen Planungen und Pläne in den unterschiedlichen Maßstabsebenen (▷ *Stadtentwicklungsplanung*, Stadtteilentwicklungskonzept, Bereichsentwicklungskonzept, städtebauliches Wettbewerbsergebnis) können durch den Beschluss der kommunalen Parlamente als verbindliche Grundlagen für die nachfolgenden formellen Planungsprozesse festgelegt werden. Dies ist ein wesentlicher Schritt, denn die Entscheidung über konfligierende Belange kann nur anhand vereinbarter Ziele erfolgen. Dieser Prozess der ▷ *Abwägung* ist ein wichtiges Element der Stadtplanung, in der Entscheidungen auf der Schwelle vom Konzept zur Umsetzung getroffen werden.

In die Stadtplanung sind unterschiedliche Akteure der öffentlichen Hand eingebunden, wobei die Ebenen des föderativen Staatsaufbaus strukturierend sind. Daneben ist die raumwirksame Fachplanung (▷ *Fachplanungen, raumwirksame*) bei den jeweiligen zuständigen Fachdienststellen des Bundes und der Länder sowie bei den Gebietskörperschaften (▷ *Gebietskörperschaft*) und Kommunen angesiedelt. „Raumwirksam ist eine Fachplanung dann, wenn sie unmittelbar oder mittelbar die Entwicklung der räumlichen Ordnung beeinflusst. Wichtige raumwirksame Fachplanungen beziehen sich auf die Bereiche Verkehr, Energie, Umwelt, Abfall- und Wasserwirtschaft

Stadtplanung

und dienen insbesondere der Realisierung von öffentlichen Infrastrukturprojekten (Straßen, Kanäle, Flugplätze, Energieleitungen, Abwasseranlagen, Verteidigungsanlagen)“ (Pahl-Weber/Henckel 2008: 251).

Nach ihrer Funktion im Planungsprozess können als weitere Akteure unterschieden werden: Planerinnen und Planer, Projektbetreiber/Investoren, Planungsbetroffene sowie mitwirkende Bürgerinnen und Bürger. „Die Akteure verhalten sich zudem unterschiedlich, ob sie natürliche Personen oder kooperative Akteure sind, und bei letzteren wiederum, ob es sich um organisierte Akteure (z. B. Behörden, Gebietskörperschaften, Unternehmen, Kommunalverbände, Interessenverbände, Kammern, Parteien) handelt oder um locker gekoppelte Netzwerke (z. B. zivilgesellschaftliche Vereinigungen)“ (Fürst 2008: 18).

Für alle Planotypen bedarf es einer Gestaltung des Prozesses durch einen geeigneten methodischen Baustein. Für die Ermittlung der Interessen sowie die Vereinbarung von Zielen innerhalb der breiten Akteurslandschaft ist eine Moderation des Prozesses erforderlich (▷ *Moderation, Mediation*). Soweit sie ohne eigene Interessen in den Prozess gehen, kann die Moderation durch Planungsbeteiligte erfolgen. Der Vorteil dabei ist, dass Kenntnisse über den Gegenstand und die Planungsinhalte vorhanden sind. Auf jeden Fall ist eine neutrale Person zu wählen, die die unterschiedlichen Interessen aufnimmt, gegenüberstellt, Aushandlungsprozesse gestaltet, Ergebnisse festhält und möglichst auch visualisiert. Moderation ist damit ein unverzichtbarer Methodenbestandteil der Stadtplanung, ersetzt dabei jedoch nicht Stadtplanung als Disziplin, wie heute oftmals gemutmaßt wird. Der fachliche Kontext ist stets konstitutiver Bestandteil des gesamten Prozesses von Stadtplanung. Für das Zusammenwirken der Akteure in einem gemeinsamen Planungsprozess kann der Begriff *Kollaborative Planung* verwendet werden. Er beschreibt nicht nur die ressortübergreifende Organisation von Planung, sondern auch die akteursübergreifende Planung. Stadtplanung ist als Prozess grundsätzlich auf die gemeinsame Entwicklung von Planung angewiesen, wobei der gesetzliche Rahmen den Kommunen in ihrer Planungshoheit mit der Bauleitplanung ein starkes Instrument zur Steuerung dieses Prozesses in die Hand gibt. Kollaborative Planung wird dabei als ein Prozess verstanden, in den die unterschiedlichen Akteure ihr Wissen und ihre Vision in unterschiedlichen Arenen und mithilfe verschiedener kommunikativer Praktiken einbringen und in dem sie in einem Prozess der ▷ *Governance* zusammengebracht werden (vgl. Healey 2002).

Im Zuge dieser an Zusammenarbeit orientierten Prozesse verändern sich auch die Methoden der Stadtplanung. Im Rahmen der Anwendung der beschriebenen Instrumente der Stadtplanung werden zunehmend experimentelle und kommunikative Elemente angewandt, etwa „Living Labs“, in denen interaktive technologieorientierte Innovationsansätze entwickelt werden und die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren eingeübt wird. Die „Reallabore“ suchen nach einer ortsbezogenen Umsetzung neuer stadtplanerischer Entwicklungsstrategien, mit der neuen Generation der „Urban Labs“ erfolgt die Verknüpfung von realen Orten und virtuellen Entwicklungslaboren, in denen Wirkungsanalysen unter Zuhilfenahme zahlreicher bestehender und in der Entwicklung befindlicher Simulationsprogramme untersucht werden können. So wird die in der Stadtplanung als Standard etablierte Entwicklung von Alternativen (in § 3 BauGB bezeichnet als die sich wesentlich unterscheidenden Lösungen) mit räumlichen Entwürfen und deren Wirkungen, dargestellt über Simulationen, angewandt. Hier gibt es in der Wissenschaft bereits einige Ansätze, zu den ersten zählt das Senseable City Lab des MIT (vgl. MIT Senseable City Lab o. J.). Diese Formate unterstützen die Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure in der Stadtplanung.

In einem modernen Verständnis ist die Stadtplanung somit ein auf Vermittlung und Konfliktlösung ausgerichteter Akteur der Produktion von Raum, der eng mit der Entwicklung der Gesellschaft und ihrer Ziele verbunden ist. Da der Produktionsprozess des Raumes und seine gegenwärtige Gestalt als Produkt nicht voneinander trennbar sind (vgl. Lefebvre 1991: 37), übernimmt Stadtplanung als Organ hoheitlichen Handelns eine stets gemeinwohlorientierte inhaltlich-räumliche und prozedurale Koordinierungs- und Lenkungsfunktion im Zusammenspiel der Akteure der Stadtentwicklung.

Literatur

- Albers, G. (1992): Stadtplanung. Eine praxisorientierte Einführung. Darmstadt.
- Albers, G.; Wékel, J. (2008): Stadtplanung. Eine illustrierte Einführung. Darmstadt.
- Bartning, O. (Hrsg.) (1952): Mensch und Raum. Darmstadt. = Darmstädter Gespräch 2.
- Baumeister, R. (1876): Stadt-Erweiterungen in technischer, baupolizeilicher und wirthschaftlicher Beziehung. Berlin.
- BGR – Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (Hrsg.) (2014): Energiestudie 2014. Reserven, Ressourcen und Verfügbarkeit von Energierohstoffen. Hannover.
- Blanco, H.; McCarney, P.; Parnell, S.; Schmidt, M.; Seto, K. (2011) The role of urban land in climate change. In: Rosenzweig, C.; Solecki, W. D.; Hammer, S. A.; Mehrotra, S. (eds.): Climate change and cities: First assessment report of the urban climate change research network. Cambridge, 217-248.
- BMI – Bundesministerium des Inneren (Hrsg.) (2015): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung – Migrationsbericht 2013. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2014/migrationsbericht_2013_de.pdf?__blob=publicationFile (02.06.2015).
- Carsten, J. (2009): Die Stadt und ihr Grundriss: Zu Form und Geschichte der deutschen Stadt nach Entfestigung und Eisenbahnanschluss. Tübingen.
- Cerda, I. (1859), Plan official de la Ciutat Nova, fet en 1858 per N'Anfós Cerdà (Barcelona: Establiment editorial de Albert Martin, 1908–1918), pp. 862-3. Mapping property of Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya, available at http://publications.newberry.org/makebigplans/plan_images/cerd%C3%A0-plan-official-de-la-ciutat-nova-1918 (10.07.2018).
- Conrads, U. (2000): 1980–2000, 20 Jahre Deutscher Städtebaupreis. Frankfurt am Main.
- Evers, H. G. (Hrsg.) (1950): Das Menschenbild in unserer Zeit. Darmstadt. = Darmstädter Gespräch 1.
- Fehl, G. (1992): Privater und öffentlicher Städtebau. In: Die alte Stadt (4), 267–291.
- Franzen, E. (Hrsg.) (1959): Ist der Mensch meßbar? Darmstadt. = Darmstädter Gespräch 6.
- Fürst, D. (2008): Begriff der Planung. In: Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund, 22-25.

Stadtplanung

- Healey, P. (1998): Collaborative planning in a stakeholder society. In: *Town Planning Review* 69 (1), 1-22.
- Healey, P. (2002): On creating the 'City' as a collective Resource. In: *Urban Studies* 39 (10), 1777-1792.
- ILO – International Labour Organization (ed.) (2014): Global Wage report 2014/2015. <http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-wage-report/2014/lang--en/index.htm> (01.06.2015).
- IPCC – Intergovernmental Panel Climate Change (ed.) (2014): Fünfter Sachstandsbericht des IPCC – Synthesebericht. https://www.fona.de/mediathek/pdf/Kernbotschaften_IPCC_AR5_SYR.pdf (10.07.2018).
- Kogon, E.; Sabais, H. W. (Hrsg.) (1961): *Der Mensch und seine Meinung*. Darmstadt. = Darmstädter Gespräch 7.
- Lefebvre, H. (1991): *The production of space*. Oxford.
- MIT, Senseable City Lab. <http://senseable.mit.edu> (06.07.2018).
- Neumark, F. (Hrsg.) (1954): *Individuum und Organisation*. Darmstadt. = Darmstädter Gespräch 4.
- Pahl-Weber, E.; Henckel, D. (2008): *The planning system and planning terms in Germany. A glossary*. Hannover.
- Schwippert, H. (Hrsg.) (1952): *Mensch und Technik: Erzeugnis, Form, Gebrauch*. Darmstadt. = Darmstädter Gespräch 3.
- Selle, K. (1993): *Kooperative Problemlösungen*. In: Bochnig, S.; Selle, K. (Hrsg.): *Freiräume für die Stadt*. Band II. Wiesbaden/Berlin, 269-296.
- Sieverts, T. (2009): *Die Vereinigung für Stadt- und Regionalplanung als Spiegel der Entwicklung der Raumplanung in Deutschland der letzten sechs Jahrzehnte*. Berlin. = *Zukunft der Planung*. SRL Schriftenreihe Band 54.
- Sitte, C. (1889): *Der Städtebau nach seinen künstlerischen Grundsätzen, vermehrt um „Großstadtgrün“*. Reprint der 4. Auflage von 1909. Basel/Boston/Berlin.
- Stübgen, J. (1890): *Der Städtebau*. In: Durm, J.; Ende, H.; Schmitt, E.; Wagner, H. (Hrsg.): *Handbuch der Architektur*. Teil 4. Band 9. Darmstadt.
- Stür, B. (2006): *Der Bebauungsplan. Städtebaurecht in der Praxis*. München.
- UN Habitat – United Nations Human Settlements Programme (ed.) (2009): *Planning sustainable cities. Global report on human settlements 2009*. London/Sterling, VA.
- UN Habitat – United Nations Human Settlements Programme (ed.) (2015): *International guidelines on urban and territorial planning*. <https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/International%20Guidelines%20-%20Compendium%20Inspiring%20Practices.pdf> (22.12.2015).
- Vietta, E. (Hrsg.) (1955): *Theater*. Darmstadt. = Darmstädter Gespräch 5.

Bearbeitungsstand: 08/2018